

I GARANTI COMUNALI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA: IL CONTESTO GIURIDICO E NORMATIVO¹



Oltre 25 anni fa i c.d. Principi di Parigi² sullo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani (Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite), hanno tracciato la strada verso la costituzione, nel mondo, di Istituti di garanzia dei diritti umani aventi base normativa, dotati di autonomia e indipendenza economica ed amministrativa, adeguate risorse umane e finanziarie ed un ampio mandato. Non sempre tali figure hanno avuto caratteristiche e funzioni pienamente rispondenti ai Principi di Parigi; tuttavia, è indubbio che abbiano contribuito all'avanzamento dei diritti umani nel contesto di riferimento, garantendo ascolto e supporto ai beneficiari e facendo da raccordo sia con le Istituzioni che con la società civile.

Tali Istituzioni si sono poi configurate sotto forma di Garanti o Commissioni, monocratiche o collegiali, aventi a volte un mandato tale da occuparsi di diritti umani ad ampio raggio ed altre volte, un mandato specifico relativo cioè ai diritti di determinate categorie di beneficiari, come appunto i minorenni.

Molte Regioni italiane sono state pioniere in questo, istituendo la figura dei Garanti regionali dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ben prima che questa figura fosse varata a livello nazionale ed inaugurando percorsi che successivamente sarebbero stati presi a modello e "normati" dal livello nazionale³.

A questo proposito, tra il 1988 ed il 2020, tutte le Regioni italiane, incluse le Province Autonome di Trento e Bolzano⁴, si sono dotate di una legge istitutiva di una Autorità garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sul loro esempio sono nate figure analoghe in diversi Comuni/Città metropolitane.

¹ Il box riprende quanto elaborato nel paragrafo "Istituti di Garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza" la cui redazione è stata coordinata dal Comitato Italiano per l'UNICEF nell'ambito del lavoro di scrittura del XII Rapporto sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia in Italia, a cura del Gruppo CRC: <https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2022/07/CRC-2022-12rapporto.pdf>

² <https://fidu.it/wp-content/uploads/2017/03/PRINCIPI-RELATIVI-ALLO-STATUS-DELLE-ISTITUZIONI-NAZIONALI-PER-I-DIRITTI-UMANI-PRINCIPI-DI-PARIGI-1993-.pdf>

³ Per saperne di più sui Garanti regionali: <https://www.garanteinfanzia.org/rete-dei-garanti>

⁴ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Relazione al Parlamento 2020, Aprile 2021: https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_relazione_al_parlamento_2020_v5_web.pdf



Purtroppo, queste figure continuano ad essere caratterizzate da disomogeneità, sia in merito alle procedure che ai requisiti di elezione/nomina⁵. Con l'intento di arrivare ad una scelta il più collegiale possibile, sarebbe auspicabile procedere all'elezione piuttosto che alla nomina del Garante e a questo proposito, parimenti auspicabile che la sede deputata fosse il Consiglio regionale, rappresentativo di tutte le forze politiche, e non la Giunta regionale o il Presidente di Regione, sia rispetto alla composizione (monocratica/collegiale), sia alle funzioni svolte e alla loro specializzazione (a volte in capo alla stessa figura si sommano le funzioni di più istituti di garanzia, come quelle di Garante dei diritti dei minorenni e di Difensore civico), sia in termini di autonomia organizzativa (alcune sono incardinate presso le Giunte), sia relativamente alle risorse umane, tecniche e finanziarie a disposizione (in genere non sufficienti), sia infine, in riferimento all'accessibilità da parte dei beneficiari (in termini motori, telematici, linguistici, culturali etc.). Tutti elementi che rischiano di incidere sulla piena ed efficace operatività.

Sul versante dei Garanti regionali si registra inoltre, disomogeneità rispetto sia alle modalità di relazione con le istituzioni, sia rispetto al coordinamento con i soggetti del Terzo Settore e della società civile, disomogeneità che rischiano di depotenziarne il ruolo di garanzia.

Le stesse considerazioni possono valere per quanto riguarda l'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza a livello comunale.

Nel tempo diversi Comuni hanno avvertito la necessità di dotarsi di un Garante comunale, al fine di orientare più efficacemente le politiche per l'infanzia e l'adolescenza in ambito locale.

In una ricerca condotta e pubblicata nel 2018⁶, è stato evidenziato che a causa dell'assenza di obblighi specifici da parte delle amministrazioni comunali nel dotarsi o meno di tale istituto, *“non è possibile servirsi di una banca dati normativa e l'unico modo per raccogliere informazioni è svolgere una ricerca sul web”*.

⁵ Sia in caso di nomina che di elezione, è fondamentale che la trasparenza delle procedure venga sempre garantita, tramite la pubblicazione in tempo utile del relativo bando pubblico e successivamente degli esiti.

⁶ Fonte: articolo “I garanti comunali per l'infanzia e l'adolescenza” autore: Elisabetta Lamarque, professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Milano Bicocca - pubblicato sulla rivista MINORIGIUSTIZIA – Franco Angeli Edizioni, 2018

(https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_rivista.aspx?IDArticolo=63085).



In essa sono stati individuate tuttavia, circa 30 amministrazioni comunali che al 2018 avevano istituito figure con questa denominazione.

La ricerca è stata occasione per realizzare una ricognizione approfondita delle principali implicazioni di carattere giuridico/amministrativo, indicando i modelli e le tradizioni culturali di riferimento, le caratteristiche tecniche ricorrenti dei processi istitutivi e il nodo dei poteri e le problematiche legate allo stanziamento delle risorse. Quanto premesso, chiama in causa l'improcrastinabilità di un attento lavoro di coordinamento, raccordo e allineamento – normativo e di approccio culturale e operativo – del sistema articolato e complesso composto dai Garanti regionali (e locali) e dalla rispettiva Autorità garante nazionale (AGIA).

Nel 2011 l'Italia ha infatti istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA)⁷ con legge n. 112 del 12 luglio, con il compito principale di "assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali".

Tra le funzioni attualmente attribuite all'AGIA vi è la possibilità di esprimere un parere (non vincolante) sul c.d. Piano Nazionale Infanzia⁸ (predisposto ogni due anni dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza) così come sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento che riguardano l'infanzia e l'adolescenza. Tali compiti sono stati ampliati dalla L.47/2017⁹ che ha attribuito ai Garanti regionali (e delle PA) dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (o, se non istituiti, all'AGIA), la competenza nella formazione dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). All'AGIA, spetta inoltre un'azione di monitoraggio dell'intero sistema di tutela volontaria dei MSNA.¹⁰

⁷ L.112/2011 recante "Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza".

⁸ <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/osservatorio-nazionale-per-linfanzia-e-adolescenza/piano-nazionale-infanzia-e-adolescenza/>

⁹ L.47/2017 (c.d. Legge Zampa) recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

¹⁰ D.Lgs. 220/2017 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".



Al fine di consolidare l'efficacia delle azioni e le sinergie tra il livello nazionale e quello territoriale nell'ambito della promozione e tutela dei diritti dei minorenni, è dunque importante che le leggi istitutive dei Garanti per l'infanzia, dal livello regionale a quello locale, si allineino con quelli dell'AGIA in termini di requisiti di eleggibilità, nomina e incompatibilità e di indipendenza economico-organizzativa: è fondamentale inoltre che, ove non previsto, i Garanti territoriali per l'infanzia si dotino di meccanismi stabili di consultazione sia dei minorenni, sia degli enti del Terzo Settore operanti sul territorio nell'ambito dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché di strumenti periodici di rendicontazione delle proprie attività oltre a fare in modo che i Garanti dell'infanzia territoriali non sommino su di sé le funzioni di più figure di garanzia con diversa specializzazione, a meno che i relativi uffici non siano dotati delle necessarie risorse in termini non solo quantitativi ma anche di competenze. A monte, sarebbe inoltre fondamentale che le leggi istitutive di queste figure di garanzia fossero elaborate in linea con i Principi di Parigi, contestualizzandone le funzioni rispetto all'architettura amministrativa degli enti locali, facendo così in modo che siano istituti di effettiva garanzia dei diritti dei cittadini minorenni.

È in questo contesto che si inserisce la proposta del Comitato Italiano per l'UNICEF, di istituire, nell'ambito del Programma UNICEF Città amiche dei bambini e degli adolescenti, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (almeno) presso i Comuni con più di 50.000 abitanti.